

N° 506106

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme A...

M. Philippe Bachschmidt
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies)

M. Frédéric Puigserver
Rapporteur public

Sur le rapport de la 10^{ème} chambre
de la section du contentieux

Séance du 8 octobre 2025
Décision du 15 octobre 2025

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 11 juillet 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, Mme B... A... demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 12 mai 2025 par laquelle le Premier ministre a rejeté sa demande d'abrogation ou de modification de dispositions réglementaires, en tant qu'elle a refusé d'abroger ou de modifier les dispositions réglementaires des titres I^{er} (chapitres I^{er} à III) et II (chapitre III) du livre I^{er} et du titre IV (chapitre II) du livre II du code électoral ainsi que du titre I^{er} du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, dans la mesure où ces dispositions conduisent à la radiation des listes électorales des personnes condamnées à une peine de privation du droit de voter ou à une peine de privation du droit d'être élu assortie de l'exécution provisoire et qu'elles autorisent le refus d'enregistrement de leur candidature à l'une des élections concernées ;

2°) d'enjoindre au Premier ministre d'abroger ou de modifier ces dispositions afin d'exclure la radiation des listes électorales des personnes condamnées à une peine de privation du droit de voter et d'être élu assortie de l'exécution provisoire, ainsi que le refus d'enregistrement de leur candidature à l'une des élections concernées.

Elle soutient que la décision attaquée méconnaît :

- les articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'article 3 de son protocole additionnel n° 1 et l'article 2 de son protocole additionnel n° 7, concernant le droit de vote et le droit d'éligibilité ;

- les articles 2, 14 et 25 du pacte international relatif aux droits civils et politiques, concernant le droit de vote et le droit d'éligibilité.

Par un mémoire en défense, enregistré le 29 septembre 2025, le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire et deux autres mémoires, enregistrés le 18 juillet et les 2 et 7 octobre 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, Mme A... demande au Conseil d'Etat, en application de l'article 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 et à l'appui de sa requête, de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution du quatrième alinéa de l'article 471 du code de procédure pénale, qui autorise l'exécution par provision de certaines sanctions pénales, des articles L. 6 et L. 199 et de certaines dispositions des articles L. 44, L.O. 127, L.O. 160 et L.O. 296 du code électoral, ainsi que de certaines dispositions des articles 3 et 4 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, qui font référence à certaines de ces dispositions du code électoral.

Elle soutient que ces dispositions, applicables au litige, méconnaissent les dispositions des articles 1^{er}, 3, 6 24, 25, 34, 72, 72-3, 72-4, 73, 74 et 77 de la Constitution et des articles 6, 8 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

Par un mémoire, enregistré le 25 septembre 2025, le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur conclut à ce que la question prioritaire de constitutionnalité ne soit pas renvoyée au Conseil constitutionnel. Il soutient que les conditions posées par l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 ne sont pas remplies et, en particulier, que certaines dispositions ne sont pas applicables au litige et que la question soulevée ne présente pas de caractère sérieux.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son article 61-1 ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le pacte international relatif aux droits civils et politiques ;
- le code électoral ;
- le code pénal ;
- le code de procédure pénale ;
- la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 ;

- le décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Philippe Bachschmidt, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Frédéric Puigserver, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

1. Par un courrier du 15 avril 2025, Mme A... a demandé au Premier ministre l'abrogation ou la modification des dispositions réglementaires des livres I^{er}, notamment ses titres I^{er}, II, III et III *bis*, et II à IV du code électoral, du titre I^{er} du décret du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel ainsi que des chapitres I^{er} et II du décret du 28 février 1979 portant application de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, en ce que ces dispositions, pour les personnes condamnées à une peine complémentaire d'inéligibilité avec exécution provisoire, « conduisent à la radiation des listes électorales des intéressés », « autorisent le refus d'enregistrement de leur candidature à l'une des élections concernées » et « conduisent enfin, le cas échéant, à la perte d'un mandat électif en cours ». Cette demande a été rejetée par décision du 12 mai 2025.

2. Mme A... demande au Conseil d'Etat l'annulation pour excès de pouvoir de cette décision en tant qu'elle a refusé d'abroger ou de modifier les dispositions réglementaires des titres I^{er} (chapitres I^{er} à III) et II (chapitre III) du livre I^{er} et du titre IV (chapitre II) du livre II du code électoral ainsi que du titre I^{er} du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, « dans la mesure où ces dispositions conduisent à la radiation des listes électorales des personnes condamnées à une peine de privation du droit de voter ou à une peine de privation du droit d'être élu assortie de l'exécution provisoire, et qu'elles autorisent le refus d'enregistrement de leur candidature à l'une des élections concernées », en contestant à cet égard les dispositions de l'article 471 du code de procédure pénale, les dispositions des articles L. 6, L.44, L.O. 127, L.O. 160, L. 199 et L.O. 296 du code électoral ainsi que certaines dispositions des articles 3 et 4 de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

Sur les dispositions mises en cause :

3. En premier lieu, aux termes du quatrième alinéa de l'article 471 du code de procédure pénale : « *Les sanctions pénales prononcées en application des articles 131-4-1 à 131-11 et 132-25 à 132-70 du code pénal peuvent être déclarées exécutoires par provision* ».

4. En deuxième lieu, aux termes de l'article 131-10 du code pénal : « *Lorsque la loi le prévoit, un crime ou un délit peut être sanctionné d'une ou de plusieurs peines complémentaires qui, frappant les personnes physiques, emportent interdiction, déchéance, incapacité ou retrait d'un droit (...)* ». En vertu de l'article 432-17 du même code, peut être prononcée, à titre complémentaire, s'agissant des atteintes à l'administration publique commises par des personnes exerçant une fonction publique, « *l'interdiction des droits civils, civiques et de famille, suivant les modalités prévues aux articles 131-26 et 131-26-1* ». Selon l'article 131-26 du même code : « *L'interdiction des droits civiques, civils et de famille porte sur : 1° Le droit de vote ; 2° L'éligibilité ; (...) / L'interdiction des droits civiques, civils et de famille ne peut excéder une durée de dix ans en cas de condamnation pour crime et une durée de cinq ans en cas de condamnation pour délit. / La juridiction peut prononcer l'interdiction de tout ou partie de ces droits* ».

5. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 6 du code électoral : « *Ne doivent pas être inscrits sur la liste électorale, pendant le délai fixé par le jugement, ceux auxquels les tribunaux ont interdit le droit de vote et d'élection, par application des lois qui autorisent cette interdiction* ». Aux termes de l'article L. 44 du même code : « *Tout Français et toute Française ayant la qualité d'électeur peut faire acte de candidature et être élu, sous réserve des cas d'incapacité ou d'inéligibilité prévus par la loi* ». Aux termes de l'article L.O. 127 du même code : « *Toute personne qui, à la date du premier tour de scrutin, remplit les conditions pour être électeur et n'entre dans aucun des cas d'inéligibilité prévus par le présent livre peut être élue à l'Assemblée nationale* ». Aux termes de l'article L.O. 160 du même code : « *Est interdit l'enregistrement de la candidature d'une personne inéligible. Le refus d'enregistrement est motivé (...)* ». Aux termes de l'article L. 199 du même code : « *Sont inéligibles les personnes désignées à l'article L. 6 et celles privées de leur droit d'éligibilité par décision judiciaire en application des lois qui autorisent cette privation* ». Selon l'article L.O. 296 de ce code, relatif à l'élection des sénateurs : « *(...) / Les autres conditions d'éligibilité et les inéligibilités sont les mêmes que pour l'élection à l'Assemblée nationale (...)* ».

6. En quatrième lieu, en vertu du premier alinéa du II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel : « *Les opérations électorales sont organisées selon les règles fixées aux articles L. 1, L. 2, L. 6, L. 9 à L. 20, L. 29 à L. 32, L. 36 à L. 38, L. 42, L. 43, L. 45, L. 47 A à L. 52-2, L. 52-4 à L. 52-11, L. 52-12, L. 52-14, au quatrième alinéa de l'article L. 52-15 et aux articles L. 52-16, L. 52-17, L. 53 à L. 55, L. 57-1 à L. 78, L. 86 à L. 114, L. 116, L. 117, L. 117-2, LO 127, LO 129, L. 163-1, L. 163-2, L. 199, L. 385 à L. 387-1, L. 388-1, L. 389, L. 393, L. 451, L. 477, L. 504 et L. 531 du code électoral, sous réserve des deuxième à dernier alinéas du présent II* ». Aux termes du premier alinéa de l'article 4 de la même loi : « *Les dispositions du code électoral auxquelles renvoie la présente loi sont applicables dans leur rédaction en vigueur à la date de publication de la loi organique n° 2021-335 du 29 mars 2021 portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République (...)* ».

Sur la requête :

7. Ainsi qu'il a été dit aux points 1 et 2, la demande présentée par Mme A... au Premier ministre tendait à l'abrogation ou la modification de dispositions à caractère réglementaire du code électoral, du décret du 8 mars 2001 portant application de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel et du décret du 28 février 1979 portant application de la loi du 7 juillet 1977 relative à l'élection des

représentants au Parlement européen. Mme A... demande au Conseil d'Etat l'annulation pour excès de pouvoir de la décision par laquelle le Premier ministre a rejeté sa demande, en tant qu'elle a refusé d'abroger ou de modifier les dispositions réglementaires des titres I^{er} (chapitres I^{er} à III) et II (chapitre III) du livre I^{er} et du titre IV (chapitre II) du livre II du code électoral ainsi que du titre I^{er} du décret du 8 mars 2001 portant application de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

8. Toutefois, d'une part, les chapitres I^{er} et III du titre I^{er} du livre I^{er}, le chapitre III du titre II du même livre et le chapitre II du titre IV du livre II du code électoral, relatifs aux conditions requises pour être électeur ainsi qu'aux conditions d'éligibilité et aux inéligibilités, ne comportent aucune disposition réglementaire, ces conditions étant intégralement fixées par la loi et par la loi organique. D'autre part, les dispositions réglementaires du chapitre II du titre I^{er} du livre I^{er} de ce code, relatives aux listes électorales, ainsi que du titre I^{er} du décret du 8 mars 2001 portant application de la loi du 6 novembre 1962, relatives aux modalités de présentation des candidats et de candidature à l'élection du Président de la République, qui n'ont pas été prises pour l'application des dispositions législatives que la requête entend contester, sont sans rapport avec le litige soulevé par la requête.

9. En vertu de l'article 6 de la Constitution, les conditions d'éligibilité et les inéligibilités sont fixées, pour l'élection du Président de la République, par la loi organique. Aux termes de l'article 25 de la Constitution, la loi organique fixe « *les conditions d'éligibilité* » et « *le régime des inéligibilités* » pour l'élection des députés et des sénateurs. En outre, aux termes de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant « *les droits civiques* », « *la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale* », de même que « *le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales (...) ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales* ».

10. Il s'ensuit que la demande présentée par Mme A... au Premier ministre tend, en réalité, non à l'abrogation ou à la modification de dispositions réglementaires mais à l'édiction de dispositions relevant du domaine de la loi ou de la loi organique. Dès lors, le Premier ministre était tenu de rejeter la demande qui lui était présentée. Par suite, les moyens soulevés à l'encontre de la décision de rejet attaquée ne peuvent qu'être écartés comme inopérants.

11. Il résulte de ce qui précède que Mme A... n'est pas fondée à demander l'annulation pour excès de pouvoir de la décision qu'elle attaque. Sa requête ne peut ainsi qu'être rejetée, sans qu'il y ait lieu de se prononcer sur la question prioritaire de constitutionnalité tirée de ce que les dispositions mentionnées au point 2 porteraient atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution.

DECIDE :

Article 1^{er} : Il n'y a pas lieu de se prononcer sur la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par Mme A....

Article 2 : La requête de Mme A... est rejetée.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à Mme B... A..., au Premier ministre et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au Conseil constitutionnel.